

DIFANG  
ZHAIWU  
GUANLI  
YANJIU

# 地方政府性债务管理研究

——兼论地方投融资平台管理

敬志红◎著



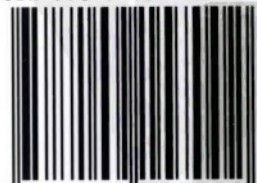
DIFANG  
ZHENG  
FUXING  
ZHAIWU  
GUANLI  
YANJIU

 中国农业出版社

DIFANG ZHENG FUXING ZHAIWU  
GUANLI YANJIU

封面设计 吴瑶

ISBN 978-7-109-15700-2



9 787109 157002 >

定价：20.00元

# 地方政府性债务管理研究

——兼论地方投融资平台管理

敬志红 著

中国农业出版社



## 图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府性债务管理研究：兼论地方投融资平台管理 / 敬志红著. —北京：中国农业出版社，2011.6  
ISBN 978-7-109-15700-2

I. ①地… II. ①敬… III. ①地方财政-债务管理-研究-中国 IV. ①F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 098379 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 张欣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2011 年 6 月第 1 版 2011 年 6 月北京第 1 次印刷

开本：850mm×1168mm 1/32 印张：7.25

字数：168 千字 印数：1~1 000 册

定价：20.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换)

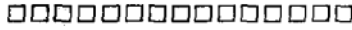
## 特 别 感 谢

湖南省农业经济管理重点学科  
湖南省“三农”问题研究基地  
中国博士后科学基金

资助出版



# 序



欣闻敬志红博士《地方政府性债务管理研究——兼论地方投融资平台管理》一书付梓出版，我非常高兴并愿意提笔作序，以为祝贺。

敬志红博士是一位既具有深厚的理论素养又具有优秀的组织管理能力的青年学者。他长期从事教学科研和行政管理工作，两度受组织委派到基层政府任职，具有丰富的实践工作经验和多学科的知识背景，对于我国经济体制改革中的重大理论与现实问题有着直接而深刻的体会，是一位少见的博学多才的复合型人才。从行政管理转向做学问，是一个痛苦的过程，也是人生的一次升华。志红博士顺利完成了人生的重大转型，并且转型得非常成功。

早在2004年，志红博士开始研究地方政府性债务及相关问题。并利用他在基层政府担任重要职务的机会，以乡镇负债为切入点，通过深入实际调查研究，完成了《乡镇负债问题研究》的博士论文。我曾经认真阅读过他的论文和相关资料，感觉非常有见地。2009年，志红博士进入湖南大学应用经济学（金融学）博士后流动站深造，我作为他的合作导师，结合自己承担的课题及研究体会，建议他在原来的基础上进一步开阔思路，突出“政府债务”和“投融资平台”两大主题，深化这方面的研究，并及时反映形势的动态发展情况。三年来，志红博士先后在国内多个省份、近十个地市实地考察，积累了大量的资料，获得了丰富的感性认识。对于债务问题的研究，也由过去主要集中在地方政府职能转变、债务

的风险危害及防范等问题，向政府融资管理、财政体制、金融风险等领域拓展。他参与了“湖南省投融资平台债务管理研究”等重大课题的研究，并主持了包括中国博士后科研基金等在内的两项省部级课题。通过这些课题研究，表现出非常优秀的科研潜力，所提出的政策建议引起了有关部门的高度重视，在政府的政策制定过程中起到了良好的理论指导作用。

“十年磨一剑”。本著作是志红博士多年研究成果和心血的结晶。全书理论阐述清晰，分析问题客观，对策建议可操作性强，展现了科学、务实的治学精神和工作作风。总体感觉有这么几个特点：

第一，作者对于地方政府性债务、政府投融资平台进行了清晰的理论界定。在我国现行的政策管理架构和行政体制下，地方政府性债务的定义、内涵和范围，一直比较模糊，无论在理论界和工作层面都存在很大的争议。作者较为全面地梳理、综合分析了众多学者专家的观点，对于地方政府性债务和政府投融资平台进行了界定，虽然不一定完全能够得到大家的认可，但这项工作本身意义很大，具有一定的开创性，对于这一领域的理论研究和实际工作都有一定借鉴意义。

第二，整个研究比较系统，针对性和实效性很强。既从宏观层面分析问题，又从微观领域解剖“麻雀”，理论与实践结合紧密，研究分析问题系统性、逻辑性比较强。比如，在现状分析部分，既历史地对我国地方政府性债务产生的社会背景和演变历程进行了分析；又分别对美国、日本等五个发达国家，俄罗斯、印度等五个发展中国家的地方政府性债务管理制度进行了比较，归纳提炼了国外做法、特点及对我国地方债务管理的启示。既客观评价了改革开放以来我国地方政府投融资平台的积极作用，又客观分析地方政府性债务、

融资平台管理中存在的问题及风险。作为全书的一个重点研究领域，还对地方政府投融资平台的现状进行较为全面的分析，并对政府投融资平台管理的两种典型模式作了比较，介绍浙江省义乌市管理和防范政府债务风险的经验做法。这些都使得整个研究显得非常系统、全面，立足于现实的针对性和实效性非常强。

第三，对于防范和化解地方政府性债务风险有许多独到的见解。在从投融资平台债务偿还本身、政府信用与财政收支、经济社会发展的可持续性等方面对相关风险进行分析的基础上，提出了防范、化解地方政府性债务风险的基本目标、总体原则和防范和化解地方政府性债务风险的技术路线。并分别从法律建设、规模控制、投融资平台运营管理、监督管理等方面展开了讨论，强调要从完善制度、抓好落实两个方面推进新型监管机制的建立，适应市场化运行的需要，完善投融资平台内控机制，提高资金使用效益。建立债务风险预防与控制机制，确保政府债务风险在安全控制的范围内。最后，需要根据形势发展变化，加强地方政府性债务管理能力建设，以更好地适应地方政府拥有举债权的新形势。这些分析和思考兼具前瞻性和可操作性，从一个方面也反映了志红博士的经济学功底和深厚的洞察力。

今年是“十二五”规划实施的头一年，也是我国经济社会发展的战略机遇期。历史性机遇摆在面前，各级政府必须大有作为。从国际环境看，冷战结束以来，世界发生了转折性的变化。国际政治经济和国际关系都处在大变动、大重组之中。从国内环境看，当前我国经济社会发展存在诸多有利因素，我国政治局面稳定和谐，经济基础条件更加坚实，良好的体制条件已初步建立，经济发展方式转变增添了许多外在的推动力量，走中国特色社会主义道路日益成为全国人民



的共识。面对大好形势和难得机遇，各级政府必须要抢抓机遇，实现地方经济跨越式发展。而保持地方政府性债务的适度规模也是科学发展的内在要求。因此，对于政府性债务问题需要客观看待，既不能片面否定，简单加以防范或取消；也不能过度扩张，放任自流。需要各级政府结合当地的实际情况，科学把握，合理运用，通过适度举债促进地方经济社会又好又快发展。

“敢为人先”是湖南人的精神特质。志红博士以高度的社会责任感和使命感，关注国家的经济社会发展进程，跟踪研究地方政府性债务问题八年多时间，在完成组织上安排的本职工作任务的同时，个人也积累了丰硕的研究成果。本书是他研究成果的集中体现，也是他多年从事理论和政策研究工作、孜孜不倦进行探索的智慧结晶。这些研究不仅需要巨大的理论勇气，也反映了作者身上一种敢担当、敢作为的一种探索精神。

长江后浪推前浪，总有新人催旧人。地方政府性债务仍然还有许多问题需要继续深入研究，我希望志红博士继续从未来十年、二十年、甚至更长历史时期中国经济社会发展轨迹的高度，就地方政府性债务问题进行更为深入的探索，提出一些兼具前瞻性、战略性的政策建议，为保持经济社会长期稳定健康发展，为中华民族的伟大复兴奉献自己的力量。也期待有更多的年轻学者，就国家未来发展中的重大理论与现实问题大胆开展探索研究，涌现出更多这方面的精品力作。

是为序。

杨胜刚

2011年5月4日

# 前言

《中华人民共和国预算法》(以下简称《预算法》)第3条规定“各级政府预算应当做到收支平衡”;第28条规定“地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制,不列赤字。”《中华人民共和国担保法》(以下简称《担保法》)第8条规定:“国家机关不得为保证人,但经国务院批准为使用外国政府或者国际经济组织贷款进行转贷的除外”。由于国家明令禁止地方政府发债,多年来我国地方政府性债务问题一直“犹抱琵琶半遮面”。地方政府性债务问题不仅仅是理论界、实务工作者关注的热点和焦点问题,也是威胁我国经济社会发展可持续性的重大因素。在新的时期,全面深入贯彻落实科学发展观,实现我国经济社会协调可持续发展,需要客观评价我国地方政府性债务的现实状况,深入分析债务产生的制度背景和内在动因,借鉴国际上控制和管理地方政府性债务的有关经验,采取有力措施确保地方政府性债务安全可控,防范和化解可能会带来的经济财政风险。

近年来,我国地方政府融资手段日益丰富,除采取银行贷款、发行债券外,还通过融资平台发行信托理财产品、采用BT或BOT模式等筹措建设资金,大力发展城市基础设施,较好地促进了当地经济的发展。在此当中,地方政府投融资平台起到了“主攻手”和“尖刀连”的作用。但是随着长时间的积累,地方政府负债规模也日益增大,地方政府性债务管理中存在的问题也逐渐显现,需要我们引起重视。

地方政府性债务规模有多大?从公开资料看,仍然缺乏

准确统计数据。但简单几个数字就可以使我们触目惊心。据官方（财政部）公布的数字，截止到2009年5月末，全国政府融资平台有3800多家，其中70%以上为县区级政府的平台公司。它们的负债总额由2008年初的1.7万亿元，在不到一年半时间里升至5.26万亿元，其中85%来自银行贷款。之后，银监会公布的资料显示，到2009年6月末，全国各省、自治区、直辖市及其以下各级政府设立的平台公司合计达8221家，其中县级政府平台公司4907家，银行对这些地方政府融资平台授信总额达8.8万亿元，贷款余额超过5.56万亿元，几乎相当于中央政府的国债余额。<sup>①</sup>据有的学者估计，2009年末地方政府性债务规模将接近11万亿元，相当于2009年地方本级财政收入的3倍。<sup>②</sup>

2010年6月23日，在十一届全国人大常委会上，审计署公布了该署审计调查的18个省、16个市和36个县本级财政数据。其中显示，截至2009年底，上述地方各级融资平台公司307家，其政府性债务余额共计1.45万亿元，分别占省、市、县本级政府性债务总额的44%、71%和78%。这些地方政府的债务总额近2.8万亿元。其中，2009年以前形成的债务余额约1.75万亿元，当年新增约1.04万亿元。审计还发现，各地融资平台公司的政府性债务平均占本级债务余额的一半以上。<sup>③</sup>

直观而言，当前我国地方政府性债务的基本现状可以有十六个字来形容“规模巨大、结构不明、风险隐蔽、管理失范”。虽然目前没有直接暴露出财政经济和社会风险，但是其

① 数据来自财政部、银监会门户网站。

② 时红秀. 地方债的风险有多大? [N]. 中国经济时报, 2010年7月5日.

③ 数据来自全国人大门户网站。

潜在的威胁是十分巨大的，地方政府投融资平台在其中起到了推波助澜的作用。

从微观层面看，数量众多的地方政府投融资平台，一旦无法及时清偿债务，可能会产生拖欠，而向其贷款的债权人——包括银行、信托或其他非金融机构乃至个人，积累大量不良资产，可能诱发债务危机。虽然，中国有相当高的储蓄率和高额的银行存款，即使政府进行债务发行，依靠国内资源即可完成融资，每年还有高额的经常项目账户盈余和外汇储备。不必向海外投资者举借。再加上政府拥有巨额的国有资产，每年占 GDP30% 以上的政府可支配资源。从“资产—负债”意义上衡量，无论是各级地方政府还是其平台公司，也不存在支付危机和破产风险，但由于地方政府性债务规模和结构的隐蔽性，其潜在的财政经济风险是不容忽视的。

从宏观层面看，由于地方政府融资“后门”敞开，以投融资平台为典型的地方投融资行为带来了诸多挑战。第一，中央政府的宏观调控意图难以有效实现。比如，在土地财政推动下，中央政府宏观调控政策被地方政府用各种手法予以抵消，效果难以有效落实。以政府土地储备作为资本金注入的开发投资公司，依靠地价作为融资保障。很多城投公司获得了“土地估价”60%~80%的银行贷款。要得到更多的开发资金，至少在账面上，地价越高越好。<sup>①</sup> 第二，转方式、调结构的战略难以有效推进。本轮积极财政政策实施过程中，各地为应对国际金融危机，通过融资自行建设的“两高一资”产业项目，地方投融资平台的资金，或主要投资于大型工业项目、高速公路、城市轨道交通等。这些项目，成为近期内我国调整产业结构、转变发展方式的主要障碍。第三，公共

① 时红秀. 地方债的风险有多大? [N]. 中国经济时报, 2010年7月5日.

信用受到损害进而影响到市场机制的确立。国家法律明令禁止地方政府举债或为银行贷款提供担保。在这一轮积极财政政策过程中，地方政府通过各种方式，吸引银行资金通过政府担保投入项目建设，地方负债规模出现新一轮超速增长。政府这种“有令不行、有禁不止”的做法，具有极为不好的示范作用，破坏社会信用基础。同时，政府背景的投资平台公司介入市场活动过度，许多重要行业都形成以国有公司为主的垄断格局，使市场化改革的成果在一定程度上受到侵蚀。更严重的是，在为几大银行改制而剥离的2万亿不良资产尚未消化完毕之时，再次积聚一堆巨额不良资产，将使中国银行业改制成果付之东流。不管是“银信政合作”、“城投债”还是平台公司贷款，在中国金融领域里，信用不良的债务人从稳健不足的债权人得到大规模的信贷资源，实在是整个社会资源的巨大浪费。这种金融错配一而再、再而三地延续下去，最终伤及的是全社会的信用体系乃至市场机制本身，并最终将断送中华民族复兴的希望。

本书立足于对地方政府性债务这一现实问题，从政治经济学、西方经济学、公共管理学等理论分析入手，在系统梳理政府债务相关理论的基础上，对于我国地方政府性债务产生的背景进行了分析，重点剖析了地方政府投融资平台产生、发展的历史背景。虽然统计资料缺乏，但在理论分析的基础上，通过理论推演、案例分析等方法，对于地方政府性债务及投融资平台的基本现状进行客观分析，阐述了存在的主要风险。本着“他山之石可以攻玉”的原则，较为详细地分析比较了美、日等发达经济体以及印度、南非等发展中经济体在地方政府性债务管理与风险控制方面的经验与做法，总结归纳其中的共同特点，提炼了几点启示与借鉴。最后从法律建设、制度完善等方面具体提出了完善地方政府性债务管理，

防范和化解政府债务风险的对策建议。全书共分八章，各部分具体内容如下：

第一章 地方政府性债务管理概述。本章是文章的总括部分，首先对政府性债务管理相关理论进行了梳理，根据需要介绍了地方政府性债务的分类，我国政府性债务的来源与使用方向，政府性债务管理的目标与体制等，为全书的分析奠定了理论和逻辑基础。

第二章 地方政府性债务的现状分析。陈述了我国地方政府性债务产生的历史背景和发展演变过程，客观评价了改革开放以来我国地方政府投融资平台的积极作用，对其在推动经济社会发展和加速工业化、城市化进程中所起到的正面推动作用给予了充分肯定。作为全书的一个重点研究领域，还对地方政府投融资平台的现状进行了较为全面的分析，并对政府投融资平台管理的两种典型模式作了介绍。从投融资平台债务偿还本身、政府信用与财政收支、经济社会发展的可持续性等方面对地方政府性债务和投融资平台的风险进行分析。

第三章 地方政府性债务国际比较。首先从宏观上对国外地方政府性债务控制制度的基本类型进行分析比较，然后分别对美国、日本、法国、澳大利亚、加拿大五个发达国家，俄罗斯、印度、南非、巴西、阿根廷五个发展中国家的地方政府性债务管理制度进行了比较，在全球的视察下深入讨论了预算赤字控制及政府债务管理的关系及途径。从五个方面提炼了国外做法、特点以及对我国地方债务管理的启示与借鉴。

第四章 防范和化解地方政府性债务风险的原则与思路。根据目前我国实际情况，结合国外实践考察，提出了防范和化解地方政府性债务风险的基本目标、总体原则以及防范和化解地方政府性债务风险的技术路线。

第五章 加强地方政府性债务管理法律建设。针对目前我国地方政府性债务管理法律制度体系存在的问题和不足，提出进一步完善地方政府性债务管理相关法律体系的原则和思路，并具体从完善地方政府举债法律体系等五个方面，就加强政府投融资平台相关管理制度建设提出了具体的对策建议。

第六章 加强地方政府性债务规模控制。立足地方政府性债务管理的过程，就加强地方政府性债务规模控制提出了具体的政策建议。建立地方债务收支预算管理，从源头控制政府债务扩张冲动。针对当前存在的问题，分门别类地加强政府性债务和投融资平台存量债务管理。强化制度约束，严格按照国务院有关规定，切实做好政府性债务和投融资平台债务增量管理。

第七章 加强地方政府投融资平台运营管理。地方政府投融资平台作为地方债务的主要载体，必须切实加强运行管理和内部控制。首先，加强地方政府投融资平台筹资管理，把握债务形成的入口关，严格控制新的债务发生。其次，加强地方政府投融资平台投资项目管理，根据不同类型项目资金，实行国库集中支付、会计集中核算等多种形式的管理，硬化预算约束。再者，加强地方政府投融资平台的偿债管理，加强项目收益管理，集中收缴闲置或结余资金，盘活存量资源，控制好还款进度，确保有序偿还和安全运行。

第八章 加强地方政府性债务相关监督管理。从完善制度、抓好落实两个方面推进新型监督管理机制的建立。根据形势发展变化，建立完善事前监管制度。适应市场化运行的需要，完善投融资平台内控机制，提高资金使用效益。建立债务风险预防与控制机制，确保政府债务风险在安全控制的范围内。最后，需要根据形势发展变化，加强地方政府性债务管理能力建设，以更好地适应地方政府拥有举债权的新形势。

# 目 录

序

前言

<b>第 1 章 地方政府性债务管理概述</b> .....	1
1.1 政府性债务管理理论分析 .....	1
1.2 地方政府性债务的分类 .....	7
1.3 政府性债务的来源与使用 .....	9
1.4 政府性债务管理的目标与体制 .....	12
<b>第 2 章 地方政府性债务的现状分析</b> .....	16
2.1 地方政府性债务产生的背景分析 .....	16
2.2 地方政府投融资平台的积极作用 .....	25
2.3 地方政府性债务现状分析 .....	35
2.4 地方政府投融资平台现状分析 .....	43
2.5 政府投融资平台管理典型模式 .....	54
2.6 地方政府性债务和投融资平台风险分析 .....	64
<b>第 3 章 地方政府性债务国际比较</b> .....	82
3.1 地方政府性债务控制制度基本类型 .....	82
3.2 发达国家政府债务管理比较 .....	84
3.3 发展中国家政府债务管理比较 .....	108



3.4	延伸讨论：赤字控制及政府债务管理 .....	124
3.5	对我国地方债务管理的启示与借鉴 .....	129
<b>第4章</b>	<b>防范和化解地方政府性债务风险的原则与思路 .....</b>	<b>132</b>
4.1	防范和化解地方政府性债务风险的基本目标 .....	132
4.2	防范和化解地方政府性债务风险的总体原则 .....	134
4.3	防范和化解地方政府性债务风险的技术路线 .....	138
4.4	防范地方政府性债务风险的实践 ——以义乌市为例 .....	145
<b>第5章</b>	<b>加强地方政府性债务管理法律建设 .....</b>	<b>161</b>
5.1	完善地方政府性债务管理相关法律体系 .....	161
5.2	加强政府投融资平台相关管理制度建设 .....	164
<b>第6章</b>	<b>加强地方政府性债务规模控制 .....</b>	<b>171</b>
6.1	加强地方债务收支预算管理 .....	171
6.2	政府性债务和投融资平台债务存量管理 .....	172
6.3	政府性债务和投融资平台债务增量管理 .....	176
<b>第7章</b>	<b>加强地方政府投融资平台运营管理 .....</b>	<b>179</b>
7.1	加强地方政府投融资平台筹资管理 .....	179
7.2	加强地方政府投融资平台投资项目管理 .....	184
7.3	加强地方政府投融资平台偿债管理 .....	189
<b>第8章</b>	<b>加强地方政府性债务相关监督管理 .....</b>	<b>194</b>
8.1	建立事前监管制度 .....	194